图书馆政策制定过程中的制度逻辑冲突及其应对策略

——以美国伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策为例

■ 孔繁超
曲阜师范大学图书馆 日照 276826

摘要:[**目的/意义**]图书馆政策制定过程中面临多重制度逻辑的冲突,图书馆政策制定者只有采取适应性策略来平衡利益相关者的诉求,才能实现图书馆的可持续发展。从多重制度逻辑冲突的视角来审视美国图书馆政策制定的过程,为我国图书馆政策制定和执行过程提供有益启示。[**方法/过程**]通过对美国伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策背景与过程的分析,阐述多重制度逻辑冲突(社会逻辑、图书馆运行逻辑以及市场化政府逻辑)下,图书馆政策制定者为平衡利益相关者所采取的应对策略。[**结果/结论**]研究结果表明,在制定图书馆政策过程中,政策制定者为化解制度逻辑冲突及其合法性危机,可采取建立广泛的政策网络、多层次渐进式协商、充分运用策略空间、变更政策类型、构建政策修正机制等行为来平衡政策参与者的利益。

关键词:制度逻辑 图书馆 政策制定 策略行为
分类号:G251
DOI:10.13266/j.issn.0252-3116.2018.08.003

1 引言

21世纪以来,资源所具有的多元价值受到人们的普遍关注,而这种并存的多元价值也必然带来广泛的价值冲突。价值冲突是指不同文化或不同主体的差异导致的价值观念、价值认知、价值评价等方面的碰撞、矛盾和斗争,它既可以是同一价值体系内的对抗,也可以是不同价值体系之间的冲突[1]。同样,各国图书馆在制定政策过程中也普遍遇到了价值冲突的问题。一方面,价值冲突进一步加剧了图书馆政策制定的复杂性,使得政策投入成本过高、政策制定障碍重重。同时,强势政策主体形成了对政策结果的主导性作用,部分弱势政策对象的利益难以满足;另一方面,冲突的产生对图书馆政策执行也形成了较大阻力,政策制定过程中如果不能平衡各利益相关者的矛盾冲突,在政策执行过程中必然会出现政策的偏离甚至抵触等问题。

目前,图书馆政策制定过程中的冲突不断加剧,其主要原因有两个方面:①政策涉及的利益关系日益复杂而多元。当前社会形势下,图书馆对社会发展的推动作用日益显现,图书馆政策涉及到的利益群体也日益多元化。多元利益相关者带来了多样化的意识形态和利益诉求,进而加剧了政策制定过程中的博弈、竞争和冲突。②多元价值引发的冲突。随着经济全球化进程的加快,国与国之间的博弈日益激烈,图书馆作为重要的文化基地,也不再仅仅是传统的知识传承者、传播者和推广者,而是在国家文化战略体系中的地位不断提升,甚至被赋予了促进社会和谐、公平和发展的重要功能,即图书馆承载了更复杂、多元的价值关系。因此,图书馆政策制定过程实际上就是价值控制和分配的过程,这必然会带来各种各样的冲突[2]。

从已有的研究看,国内外在图书馆政策制定方面取得了一定的研究成果,主要集中在图书馆政策制定的主体和程序[3]、制定过程[4]、文化基础[5]、政治和经济背景等方面[6],同时,学者们还倡议图书馆政策制定过程中要充分调动图书馆员的积极性,鼓励他们参与政策制定[7]。但相关研究中缺乏对图书馆政策制定过程中关键影响要素的探讨和分析,尤其缺乏制度环境对图书馆政策制定的影响的研究。

制度逻辑是指社会建构的关于价值、信念、实践、物质、规则以及假设的历史模式,个体通过这些模式进行物质生产、组织空间和时间,并为现实赋予意义[8]。

作者简介:孔繁超(ORCID:0000-0002-6072-8242),副研究馆员,E-mail:kfc7911143110@126.com。
收稿日期:2017-11-04 修回日期:2018-01-07 本文起止页码:23-29 本文责任编辑:王传清

图书馆政策制定离不开多元化的制度环境，而多元化的制度环境不仅会形成多种制度逻辑，更重要的是带来了多种制度逻辑间的矛盾和冲突，因此，政策制度环境正以不同制度逻辑的冲突表现对图书馆的政策制定产生作用，即制度逻辑冲突是影响图书馆政策制定的关键因素，因为它可能导致组织的合法性危机、组织内外部行动者的权力冲突、组织目标的不确定性以及组织发展不稳定等问题[9]。美国伊利诺伊州图书馆实施绩效拨款政策多年，在多种制度逻辑冲突的影响下，利益相关者对于相关政策的出台和实施进行了多方博弈，政策制定者在博弈的过程中采取多种策略行为，逐渐达成了利益相关者对关键问题统一认识，进而提高了政策的执行效果。

鉴于此，本文采用案例分析方法，通过对美国伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策制定过程中相关材料的收集和梳理，基于多重制度逻辑冲突的视角来审视图书馆政策制定的过程，试图对我国图书馆政策制定和执行过程得出有益启示。

2 政策背景与过程

近年来，美国社会、政治、经济环境发生了重大变化。2007－2008年，金融危机爆发使得图书馆绩效拨款政策再次被政府部门提起。在这种背景下，美国各州政府逐年减少对图书馆的财政拨款，而与其同时，图书馆运营支出却与日俱增，致使图书馆的馆藏建设和开放时间都大受影响。为了应对金融危机，奥巴马政府提出"变革"和"重整经济"的施政理念，在全社会范围内尤其是公共服务领域深入推进改革。2009年，联邦政府实施绩效拨款政策，以此来推动图书馆绩效提升。在联邦政府以及各基金会的大力推动下，各类型图书馆也纷纷启动了这项改革政策。

以伊利诺伊州为例，21世纪以来，由于经济下行压力不断加大，州政府开始压缩对图书馆的财政拨款[10]。在这种情况下，加上一些基金会的推动，伊利诺伊州对图书馆拨款政策进行了大刀阔斧的改革，试图在财政压力骤增的背景下通过绩效拨款提高图书馆经费利用率。该政策的制定过程主要分为以下3个阶段：

2.1 第一阶段，政策缘由

2009年，伊利诺伊州制定了《伊利诺伊州图书馆战略规划：2008－2011》[11]，对本州图书馆整体发展规划作出了详细阐述。在制定上述规划过程中首次用到了"绩效拨款"一词。该方案的提出，引起了图书馆方面大范围的抵触，因此，有关绩效拨款的条款并没有写入到最后的报告中。

2.2 第二阶段，政策提出

2010年，伊利诺伊州为了推动上述规划的贯彻实施，成立了一个由多方利益相关者组成的图书馆财政咨询管理委员会，负责研究和制定拨款政策，绩效拨款再次被提上政策议程。2010年5月，该委员会向州议会提交了一份建议实施绩效拨款政策的报告，但是由于拨款比例、来源、拨付额度、指标设计等方面存在较大争议，最后各方并未达成共识。

2.3 第三阶段，政策协商

在州政府和一些基金会的助推下，伊利诺伊州成立了一个州级图书馆管理机构——绩效拨款委员会，该机构组成人员有州议员、图书馆员、图书馆管理机构、非盈利组织以及专家等，负责讨论、协商和审议图书馆绩效拨款政策的具体内容。该委员会针对图书馆经费拨付比例、资金渠道以及指标设计进行了多次讨论协商，最后确定了伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策内容，该政策规定州图书馆0.5%的经费需要按照绩效考核结果来决定是否拨付。通过设计一套精细、复杂的拨款指标核算体系，最终达成了图书馆各利益相关方关系的平衡。

3 政策制定过程中的制度逻辑冲突

某一领域内长期存在的制度安排以及与之对应的行动机制就形成了制度逻辑，它是该范畴内行为方式生成的基础[12]。P. Dimaggio等指出，政府、市场、家庭、宗教和民主是西方国家的主要制度逻辑，它们之间的矛盾冲突推动了制度变迁[13]。上述5种基本的制度逻辑在历史进程中不断冲突、融合和演变，进而形成多种多样新的制度逻辑，例如市场化的政府逻辑、社会组织运行逻辑等。正因为制度逻辑冲突对政策制定者、政策行动者的思想和行为会产生极大影响，因此其成为图书馆政策制定过程中必须要考虑的因素。美国在制定图书馆绩效拨款政策时，主要受到3种制度逻辑的影响，即市场化政府逻辑、图书馆运行逻辑和社会逻辑，而这3种制度逻辑的冲突体现了图书馆产出的模糊性、复杂性、多样性与政策目标之间的冲突，也反映了图书馆政策制定过程中面临的风险和不确定性。

3.1 三种制度逻辑的影响及其冲突

3.1.1 市场化政府逻辑　随着新公共管理运动的兴起和发展,市场逻辑与政府逻辑相互交融和渗透,并在此基础上形成了一种新的制度逻辑——市场化政府逻辑。进入21世纪之后,新问责运动兴起,在联邦政府主导的图书馆政策制定活动中,市场化政府逻辑的影响力不断提升。在制定图书馆绩效拨款政策过程中,市场化政府逻辑的功能主要体现在以下3个方面:一是强调图书馆促进社会经济发展的功能;二是强调图书馆的绩效及其产出,要求以结果为导向对图书馆进行定量评价分析;三是通过增加信息获取渠道、信息公开等为图书馆用户提供更多的选择和机会。

具体到伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策文本中,市场化政府逻辑的作用主要体现在以下3个方面:①要求图书馆在地方经济发展中发挥更大的促进作用。如伊利诺伊图书馆联盟大会明确提出:“图书馆发展规划要围绕州的总体发展规划来实施,而不是局限于图书馆内部,图书馆要以促进州的发展为主要目标,而不是仅仅满足于自身内部发展”[14];②政策制定和实施要以结果为导向,要制定一套完善的定量评价指标体系;③政策制定的终极目标是不断提升伊利诺伊州在全国经济体系中的地位和影响力。如《伊利诺伊州图书馆战略规划:2008-2011》中指出,“伊利诺伊州在图书馆用户人数上排在全国前列,伊利诺伊州还将为经济欠发达地区的人们提供更好的图书馆服务,使本州图书馆服务达到全国先进水平”。

随着市场化政府逻辑的影响力不断提升,其与图书馆运行逻辑之间的冲突也会不断加剧。有学者认为,在制定图书馆政策过程中,突出的价值矛盾体现在追求市场逻辑倡导的经济价值与图书馆自身知识价值之间的冲突,如果市场化政府逻辑在图书馆政策制定过程中扮演主导者角色,经济理性主义必然会成为图书馆改革的操纵力量[15]。

3.1.2 图书馆运行逻辑　不同于市场化政府逻辑,图书馆运行逻辑有其独特的特点,主要体现在:首先,图书馆有着多元化的社会功能,如传递和传播知识、信息组织和整理、保障信息获取以及促进社会发展等。其次,效率、效益不是图书馆唯一追求的目标,它更强调知识的传承、文献资源的保障、促进读者发展和扩大自身社会影响力等。最后,图书馆有着多元的目标,图书馆的产出很难在短时期内得到体现[16]。

从图书馆绩效拨款政策来看,图书馆运行逻辑与市场化政府逻辑之间的矛盾关系十分突出,主要表现在以下4个方面:①后者强调图书馆的经济功能和属性,要求通过绩效拨款提高图书馆管理效率以及投入产出效益,注重投入回报率。而前者则认为推动经济发展不是图书馆的主要功能,如果不提高图书馆服务质量,而只是强调效率,无法实现图书馆的真正价值。②市场化政府逻辑以产出作为分配资源的标准,它要求图书馆要对自身产出做出一个清晰、可量化的计算结果。而图书馆运行逻辑认为,影响图书馆产出的因素很多,例如馆员素质、馆藏资源数量和质量、配套设施以及制度规范等,单纯提高管理水平不能解决所有问题。③市场化政府逻辑要求发挥竞争机制的作用来提升图书馆绩效,但是由于不同图书馆具有不同的定位与发展目标,这使得它们之间缺乏可比性。④市场化政府逻辑要求在政府财政投入相对固定的情况下,图书馆要通过改善内部管理效率来解决产出和资金不足的问题。但是图书馆运行逻辑认为图书馆服务具有公共产品的属性和特征,政府有责任提供必需的经费。在政府财政投入不变或持续减少的情况下,要提高图书馆产出和服务质量显然困难重重。

3.1.3 社会逻辑　社会逻辑是指与社会结构相关并得到绝大多数人认可支持的规范体系。就图书馆绩效拨款而言,社会逻辑强调的就是公平,也就是说,提高图书馆绩效不能以牺牲弱势群体利益为代价。公平具有最为强大的合法性,是人类社会普适的、最基本、最重要的诉求。因此,不管是联邦政府还是州政府都要求保护弱势群体的利益。

一般情况下,图书馆的运行逻辑会遵循社会逻辑,图书馆也强调信息的公平自由获取,注重对弱势群体的服务。但由于图书馆承载了更多政策目标,因此在运行过程中也会出现与社会逻辑的冲突。在制定图书馆绩效拨款政策时,同样会面临市场化政府逻辑、图书馆运行逻辑与社会逻辑的冲突。市场化政府逻辑强调产出和效率,要求图书馆优化管理以提高绩效,并据此来确定财政拨款额度。但对于一些州立图书馆或社区图书馆来说,其办馆宗旨是扩大服务人群和服务范围,让更多人公平地获取信息并享受服务。在这种办馆理念下,其产出自然与研究型图书馆存在很大不同。如果图书馆政策过度强调产出,一些图书馆必然会转变其发展理念、修改服务内容,从而可能导致弱势群体利

益受损。同样的,图书馆运行逻辑强调服务质量的提升,而信息技术的广泛应用在一定程度上提升了图书馆的服务,但由于人们在信息技术使用机会上存在的差异而造成了新的数字鸿沟,使得一部分特殊群体无法使用图书馆的资源与服务,进而与强调公平的社会逻辑产生冲突。

3.2 三种制度逻辑冲突的表现

制度逻辑冲突主要包括两个方面的内容:①政策目标与价值之间的冲突。有学者指出,绩效拨款政策价值目标至少包括4个基本内容:质量、效率、选择和公平[17]。从图书馆运行逻辑的视角来看,为了维护自身利益和提升社会地位,其必然会将质量作为首要目标。而从市场化政府逻辑来看,效率和选择是主要政策目标。而对于社会逻辑来说,社会群体间的关系更加受到重视,因此强调公平。因此,由于效率、质量、公平和选择四者之间总是存在冲突,必然会导致绩效拨款政策制定过程的复杂性和不确定性。②政策相关者之间的冲突。伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策主要涉及到3类相关者:一是政府部门、议会及其代言人等,他们掌握了政策制定的主导权和决定权,倾向于按照市场化政府逻辑来进行决策,并强调对图书馆的控制;二是图书馆管理者、馆员、图书馆服务对象群体等,他们强调图书馆的知识价值,反对对图书馆进行量化评价和排序,强调按照图书馆运行逻辑和社会逻辑行事;三是非盈利性组织或相关团体等,他们关心社会弱势群体的利益,遵循社会逻辑,致力于解决弱势群体的信息公平自由获取等问题。虽然上述政策相关者在不同时期的动机或行为会发生变化,但是他们之间的博弈与冲突必然会对图书馆政策制定结果产生极大影响。

4 政策制定者的策略行为

政策目标之所以充满制度逻辑冲突,主要源于其制度环境中的合法性压力,这在伊利诺伊州图书馆绩效拨款政策制定过程中也同样存在。从联邦政府的层面来看,在国内经济疲软以及国际竞争日趋激烈的背景下,联邦政府、基金会等图书馆政策制定主导者通过不断强调图书馆面临的挑战和危机来争取更多绩效拨款政策的合法性,并通过构建政策网络体系、宣传教育和财政激励等手段将绩效拨款政策推向全国。当"绩效拨款政策正在向我们走来""绩效拨款引领图书馆发展新常态"之类的话语席卷全国时,绩效拨款政策的制定工作就成为刻不容缓的任务。在这种情况下,政策制定者必须要在制度逻辑冲突的情况下,采取有效措施保证出台的政策能得到各方的接受。

4.1 构建完善的政策网络体系,加强政策合法性宣传

越是多元复杂的政策目标,越需要利益相关者的广泛参与,如果忽视了部分群体的利益诉求,就无法有效平衡各种冲突,进而不利于政策的顺利执行。伊利诺伊州图书馆政策制定过程就充分认识到了这点,伊利诺伊图书馆财政研究委员会在公开的报告中指出:绩效拨款政策尚未成熟完善,还需要加强沟通与合作来确定更为合理的绩效指标和政策目标。因此,委员会提议图书馆、馆员、读者、专家、非政府组织以及政府等主体参与到绩效拨款政策制定过程中来,共同建立明确的拨款模型[18]。因此,伊利诺伊州专门成立了一个覆盖不同政策相关者的图书馆政策网络体系。

政策制定者在制定政策过程中与其他利益相关者保持了良好的沟通和互动。在制定上述战略规划的过程中,组织者举行了多次听证会和讲座,并通过多种渠道收集了各利益群体的意见和诉求,并将其在政策方案中体现出来。通过开展政策宣传教育,不断提高利益相关者对政策的了解和认可程度,可以有效夯实该政策的合法性基础。伊利诺伊州在图书馆政策制定过程中充分考虑政策冲突,为不同政策相关者提供了表达自身诉求的平台,从而有助于提高政策执行效果。

4.2 多层次渐进式协商

P. A. Hall 将政策划分为目标、工具、精准设置3个层次[19],不同政策要素对应的制度标准和要求是各不相同的,政策行动者需要根据制度要求和标准的不同层次来开展行动,以确保达到合法性的最低要求[20]。通过分析伊利诺伊州图书馆政策制定模式可以看出,绩效拨款政策不是一步到位的,而是分层次、分阶段进行的。在第一个环节,政策制定者首先就"是否实施绩效拨款模式来改善图书馆绩效"这个争议较小的政策目标来进行讨论。上述问题达成统一意见后,政策制定者通过立法的方式将上述共识明确下来,并确定下一个阶段的政策制定计划和目标。进入到第二个环节后,政策制定者开始强调经费问题,即绩效拨款所占的比例。而争议最大的绩效指标选取和权重设置则安排在第三个环节进行,不过由于绩效拨款经费占比相对较低,因此这个阶段遇到的冲突和矛盾也相对较小。

综上所述可见,伊利诺伊州图书馆在政策制定过

程中采取分阶段、多层次、渐进式的方法。首先,对争议较小的问题达成共识,并通过法律文件明确协商成果,再对冲突较大的部分进行重点解决,以最大程度地降低政策制定过程中遇到的阻力和障碍。

4.3 运用策略空间和策略行为促进各方在重要问题上的统一

策略空间是指政策对象为了使政策制定朝着有利于自身需求的方向进行,采取的一系列有计划性、针对性的策略行为,这些行为是政策系统可以提供的合法空间[21]。对于政策制定者来说,策略空间就是可以与政策对象开展弹性协商和谈判的空间,在不同策略空间引导下会形成差异化的策略行为。美国著名管理学家 C. Oliver 认为,在制度压力和结构性矛盾的双重作用下,组织会在以下 5 种策略中灵活选择:遵守和执行、谈判和协商、规避或隐藏、抵触或对抗、控制或影响环境[22]。伊利诺伊州在制定图书馆绩效拨款政策过程中,会根据不同策略空间灵活选择不同的策略行为。

针对是否采用绩效拨款这一政策目标或工具来改善图书馆绩效这个问题,由于联邦政府、州政府施加了强大的合法性压力,因此,不管是政府还是基金会都采取了比较坚决的态度,协商的空间较小。这种情况下,一些图书馆、馆员或读者虽然有不同意见,但是依然会选择遵守和执行,将争取利益的空间放在其他细节上面。

针对经费比例设置,州政府、基金会、议员等政策推进者都希望提高绩效拨款经费的比重,图书馆则倾向降低绩效拨款的比例,以避免绩效拨款政策对图书馆形成负面影响。美国各州对经费比例的规定不尽相同,因此这个环节的协商存在较大空间。另一方面,这个问题对政策制定和实施极为关键,各图书馆方的意见也比较统一,因此,图书馆的代表们共同发表公开声明来表示抗议。由于这方面具有较大的协商空间,因此政策制定者会倾向于使用协商和谈判策略。而在此时,图书馆内部却出现了博弈局面,博弈双方分别是研究型图书馆联盟(如伊利诺伊大学图书馆等研究型图书馆)和公共图书馆联盟(如芝加哥州立图书馆和社区图书馆等),由于后者的产出更加难以测量,因此在绩效拨款中处于比较弱势的地位。由于公共图书馆会涉及到更多弱势群体的利益,因此一些社会组织会加入公共图书馆联盟这个阵营。在这种情况下,一些权威的机构会充当协调者,例如伊利诺伊图书馆联盟。为了协调双方的利益冲突,政策制定者首先会将图书馆分成不同类别,不同类型图书馆设置差异化的指标权重。其次,为了兼顾研究型图书馆的需求,增设了一个“服务科研支出占总支出之比”的指标。再次,为了平衡州立公共图书馆和社区图书馆的利益,会适当提高弱势群体的权重,以修正绩效拨款政策带来的偏差。最后,在指标权重设计上,委员会赋予了图书馆更大的自主决策权,让其自己赋权。通过这种方式,有效化解了各方的博弈,也提高了绩效指标权重设置的灵活性和科学性。

4.4 将再分配型政策转变为符号性政策,提高政策可执行性

哈佛大学教授 Lowi 对政策分类进行了研究,基于政府强制的可能性和适用性两个视角,总结出了 4 种政策类型:分配(指围绕利益或权利而进行的针对个体的分配,政策强制性较低)、再分配(指对收入的重新分配,强制的可能性高)、规制(针对个体行为的控制性政策,强制性较高)和构成性政策(针对规则的规则,强制性较低),并指出政策的差异化必然产生不同的权力场域,每一个场域都会形成独有的政治体系、结构、过程以及群体关系[23]。图书馆绩效拨款政策属于再分配型政策,由于涉及到经费在不同利益群体中的分配,因此在政策制定过程中会面临着较大的冲突。但是在制定政策过程中,政策制定者通过调整绩效指标、指标权重以及拨款比例等,将这种再分配型政策成功地转变成一种符号性政策(指一种号召或舆论,不产生实际效果)。根据伊利诺伊图书馆财政委员会估算结果,实行新的分配方案后,不同图书馆得到的拨款差额不超过 0.1%,这个细微差距是可以忽略不计的。这种政策对图书馆经费分配暂时不会产生较大的冲突和影响,因此可以有效地推动实施,同时又可以将政府对图书馆绩效重视的意图体现出来,引导图书馆改善管理和服务,不断提高绩效。

4.5 建立政策的自我纠偏机制

2014 年,伊利诺伊州实施了新的绩效拨款法案。此后,为了提高绩效拨款政策的可执行性,该州又专门成立了绩效拨款修订委员会,负责相关政策的解释、修订和监督实施。其实,早在 2009 年美国的田纳西州就开始采取了这种办法,成立了由不同图书馆代表组成的图书馆委员会和修订委员会,该委员会每隔 5 年组织修订和调整一次绩效拨款的指标和权重,以保证图

书馆政策与地方经济社会发展相适应[24]。此举得到了其他许多州的认可,并纷纷仿效。伊利诺伊州也成立了图书馆绩效拨款修订委员会,该委员会成员来自图书馆管理人员以及图书馆联盟工作人员,他们都直接参与了图书馆绩效拨款政策的制定和执行工作。通过建立这种机制,进一步提高了政策制定和实施的灵活性,不仅保证政策能够很好的适应制度环境,延迟了各方博弈,同时也为政策参与者提供了自我调整的空间。

5 对我国图书馆政策制定和执行的启示

我国图书馆的经费主要以财政拨款为主,社会力量参与为辅。《中华人民共和国公共图书馆法》的出台,为我国公共图书馆经费的持续投入提供了一定的保障,但对政府拨款的额度和比例并未明确规定。因此,图书馆的经费在很大程度上还取决于当地的经济发展水平及领导对图书馆工作的重视程度。由于我国处于主导地位的制度逻辑是国家(政府)逻辑[25],因此政府逻辑主导着包含图书馆拨款政策在内的一系列图书馆政策的制定。通过对美国图书馆绩效拨款政策的分析,可以带来如下启示:一方面,树立"绩效"的理念,图书馆要更加注重投入——产出比的分析,利用有限资源最大化社会效益的产出;另一方面,随着对图书馆投入的增加,人们会越来越关注图书馆经费的使用效率和图书馆履行的社会责任。因此,在特定的范围内,可以适度引入绩效拨款模式,以提升图书馆的积极性和绩效。

同时,在政府逻辑的强势影响下,我国图书馆政策在制定和执行过程同样会遇到多重制度逻辑冲突的问题:一方面,我国图书馆运行逻辑与我国政府逻辑、行政逻辑、市场逻辑等外部制度逻辑会经常产生矛盾;另一方面,图书馆政策自身拥有的不同价值,如质量、效率、公平等相互之间也会存在冲突。因此,美国的经验同样适用于我国,可从以下几方面着手化解上述冲突,提高图书馆政策制定的科学性、合理性和效率:

(1)认识并尊重图书馆自身的运行逻辑及其价值取向,尽量减少行政逻辑和市场逻辑对图书馆政策的影响。在我国图书馆政策制定过程中,行政逻辑和市场逻辑会带来严重的价值冲突。同其他组织相比,图书馆具有多元性目标、模糊性过程以及不确定性结果等特征,如果单纯用市场逻辑或行政逻辑对图书馆提出要求,则必然会对图书馆的价值取向产生影响,进而导致政策执行过程中出现偏离、抵触等不良现象。因此,在制定图书馆政策过程中,要尊重和重视图书馆自身的运行逻辑和价值取向。

(2)重视政策利益相关者的诉求,识别潜在的矛盾冲突,将其纳入到政策体系当中。图书馆政策涉及到十分复杂的制度环境因素,而政府部门的价值取向又往往与图书馆实践形成了直接或间接的冲突。因此,在制定图书馆政策过程中,要对涉及到政策实施的制度环境、与政策运转有关的部门及人员的价值取向以及意识形态等给予高度重视,做好调查研究工作,逐次展开,这样就可以有效缓解图书馆政策与实践之间的冲突。

(3)创新和完善政策的沟通协调机制,转变观念和工作方法,鼓励政策对象参与到政策制定过程当中,充分发挥不同利益相关者的智慧,提高政策的创新性和可行性。另外,在政策协商和讨论过程中,也要尽可能多地吸收政策反对者的意见,以达成最大程度的共识,提高政策的完备性,为后期顺利执行政策创造有利条件。

(4)建立和完善政策实施的跟踪和修正制度。即使在政策制定阶段能考虑周全,但由于制度逻辑背后的冲突是不可能完全消除的,因此,在政策执行过程中难免会出现偏离预期目标、执行效果不佳等问题。因此,有必要建立一个政策实施跟踪和修正制度,形成政策制定、执行、效果评估、调整和修正的政策运行系统,及时跟踪政策实施效果并根据实际情况灵活修正。

参考文献:

[1] 姜锡润,王曼.论社会转型时期价值冲突的根源与价值观重建[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2005(2):149-155.

[2] 郑丽芬,李红澄.我国社区图书馆发展保障综述——以相关政策和法规为视角[J].图书馆,2017(2):1-7.

[3] 曹森,肖希明.美国图书馆政策的发展历程、制定与实施[J].国家图书馆学刊,2012,21(1):9-14.

[4] CHU Y, KIM G. An analysis of the policy making process of gyeonggido cyber library establishment: based on the policy streams model of kingdon[J]. Journal of the Korean Society for Information Management, 2013, 30(3):71-87.

[5] HONG B, KIM G. An analysis of the policy making process of contracting-out of public library appeared inmunicipal ordinance on the establishment and operation of cultural foundation: based on the advocacy coalition framework[J]. Journal of the Korean Society for Library & Informationence, 2017, 51(3):265-292.

[6] MIYAHARA S. The formulation of library and information policy, "library 2000" and the transformation of social role of public library in Singapore[J]. Journal of Japan Society of Library & Information Science, 2006, 52(2):85－100.
[7] JAEGER P T, BERTOT J C, GORHAM U. Wake up the nation: public libraries, policy making, and political discourse[J]. Library quarterly, 2013, 83(1):61－72.
[8] THORNTON P H, OCASIO W, LOUNSBURY M. The institutional logics perspective [EB/OL]. [2018－01－15]. http://www.patriciathornton.com/files/9781412931236-Ch03.pdf.
[9] STRYKER R. Legitimacy processes as institutional politics: implications for theory and research in the sociology of organizations [C]//Professor Michael Lounsbury. Research in the Sociology of Organizations. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. 2000: 179－223.
[10] JORDAN M, HACKBART M. Performance budgeting and performance funding in the states: a states assessment[J]. Public budgeting & finance, 1999, 19(1): 68－88.
[11] WHITE J. Illinois State Library strategic plan: 2008－2011 progress report[EB/OL]. [2017－08－11]. http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED514956.pdf.
[12] 周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学, 2010(4):132－150.
[13] DIMAGGIO P, POWELL W. The new institutionalism in organizational analysis[M]. Chicago, University of Chicago Press, 1991: 387－393.
[14] BREEDING M. Illinois heartland library system, largest library consortium in the US, opts for polaris for shared automation[J]. Smart libraries newsletter, 2012, 32(9):3－5.
[15] YANAGISAWA T. The contributions of public library activities to policy-making by civic collaboration in local government[J]. Library and information science, 2013,6(9): 83－102.
[16] 张晓桦.制度逻辑下的公共图书馆治理能力现代化探析[J].图书情报工作,2015,59(21):63－67.
[17] DONG Y R. The impact of performance information on congressional appropriations[J]. Public performance & management review, 2014, 38(1):100－124.
[18] Illinois State Library. Illinois public library annual report (IPLAR) FY2016－2017 worksheet[EB/OL]. [2017－08－11]. https://il.countingopinions.com/docs/il/FY2017_IPLAR_Worksheet.pdf.
[19] HALL P A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain[J]. Comparative politics, 1993, 25(3):275－296.
[20] D'AUNNO T, SUTTON R I, PRICE R H. Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: a study of drug abuse treatment units[J]. Academy of management journal, 1991, 34(3):636－661.
[21] 林小英.中国教育政策过程中的策略空间:一个对政策变迁的解释框架[J].北京大学教育评论,2006,4(4):130－148.
[22] OLIVER C. Strategic responses to institutional processes[J]. Academy of management review, 1991, 16(1):145－179.
[23] LOWI T J. Four systems of policy, politics, and choice[J]. Public administration review, 1972, 32(4):298－310.
[24] LINDSAY J M, MARCUM R, TRAVIS L. TLA Rewind: special library report[J]. Tennessee libraries, 2011,61(2):1－8.
[25] 何艳玲,汪广龙.中国转型秩序及其制度逻辑[J].中国社会科学,2016(6):47－65,205.

Multi-system Logic Conflict and Countermeasures in Library Policy Making
——A Case Study of Performance Appropriation Policy in Illinois

Kong Fanchao
Library of Qufu Normal University, Rizhao 276826

Abstract: [**Purpose/significance**] In the process of library policy formulation, there is a conflict between the multi-system logic. Library policy makers must take various adaptive strategies and behaviors to balance the demands of stakeholders so as to realize the sustainable development of libraries. Based on the perspective of multiple system logical conflict, we can see the process of library policy formulation in the US, and we can draw useful inspiration for our library's policy formulation and implementation process. [**Method/process**] This paper analyzes the conflict among the logic of the market, the logic of the library's operation and the logic of the society, and the actions of policy makers to make the policy compromise in the face of the logic of the three institutional logic through the case study of library in Illinois. [**Result/conclusion**] It is found that policy activists will flexibly cope with the legitimacy of the pressure and the logical conflict of the system through the establishment of extensive policy network, the phased consultation, the analysis of the strategic space, the change of the policy type and the establishment of the policy self-correcting mechanism.

Keywords: institutional logic　library　policy formulation　strategic behavior